

- 16 In diesem Sinne William H. Taft, Preemptive Action in Self-Defense, Proceedings of the Ninety-Eighth Annual Meeting of the American Society of International Law, 31.3/3.4.2004, im Folgenden: ASIL 2004, S. 331–333. Vgl. im deutschen Sprachraum für eine weite Auslegung des Sezessionsrechts sowie des Rechts auf humanitäre Intervention Dietrich Murswiek, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht, Der Staat, 23. Jg., 4/1984, S. 523–548; anderer Auffassung Peter Hilpold, Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?, Zeitschrift für Öffentliches Recht (ZÖR), 54. Jg., 4/1999, S. 529–602.
- 17 Laut Antonio Cassese, Ex Iniuria Ius Oritur: Are We Moving Towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?, EJIL, 10. Jg., 1/1999, S. 21ff. seien im gegenwärtigen Völkerrecht Anzeichen für die Herausbildung einer solchen völkergewohnheitsrechtlichen Regelung feststellbar. Anderer Auffassung Hilpold, Humanitarian Intervention, (Anm. 15), S. 456ff.
- 18 Zu dieser Dichotomie bezogen auf den Kosovo-Konflikt vgl. Richard Falk, What Future for the UN Charter System of War Prevention, American Journal of International Law (AJIL), 97. Jg., 3/2003, S. 590–598.
- 19 Res. GV 3314 (XXIX) v. 14. Dezember 1974.
- 20 Vgl. das Urteil des IGH v. 27.6.1986, Rn. 194.
- 21 Vgl. die Sondervoten der Richter Shigeru Oda, Stephen Schwebel und Sir Robert Jennings; ICJ Reports 1986.
- 22 In diesem Sinne sind die Resolutionen des Sicherheitsrats zu verstehen, die – unmittelbar unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 verabschiedet – das Selbstverteidigungsrecht der USA bekräftigten. Vgl. Resolution 1386(2001), Abs. 3 der Präambel und Resolution 1373(2001), Abs. 4 der Präambel.
- 23 Vgl. Carsten Stahn, »Nicaragua is dead, long live Nicaragua – The Right to Self-Defense Under Art. 51 UN Charter and International Terrorism, in: Christian Walter et al. (Eds.), Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?, Berlin 2004, S. 827–877.
- 24 Vgl. diesbezüglich auch Constanze Stelzenmüller, Klüger geht's nicht. Das UN-Panell betont die Grenzen des Rechtes auf Selbstverteidigung, IP, 60. Jg., 1/2005, S. 108, die diesen Umstand beklagt, deren Klassifizierungsvorschlag hier allerdings nicht gefolgt wird.
- 25 Vgl. Christoph Eick, »Präemption«, »Prävention« und die Weiterentwicklung des Völkerrechts, Zeitschrift für Rechtspolitik, 37. Jg., 6/2004, S. 200–203 (201).
- 26 Ablehnend etwa Albrecht Randelzhofer, Kommentar zu Art. 51 SVN, in: Bruno Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, A Commentary, Bd. II, München/Oxford 2002, Rn. 39 ff., der allerdings Präemption mit Prävention (d.h. mit vorbeugender Selbstverteidigung) gleichsetzt.
- 27 Vgl. den Brief von Daniel Webster an den britischen Vertreter in Washington vom 24. April 1841 in: British and Foreign State Paper 1840/1841, S. 1138 (1857), zitiert nach John Yoo, International Law and the War in Iraq, AJIL, 97. Jg., 3/2003, S. 563–576 (572).
- 28 Großbritannien behauptete, die faktischen Umstände hätten dieser Formel entsprochen, fügte aber gleichzeitig eine Entschuldigung hinzu. Die USA akzeptierten zwar nicht die Darstellung des Sachverhalts, wohl aber die Entschuldigung Großbritanniens, vgl. Werner Meng, The Caroline, in: Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Bd. I, 1992, S. 537–538 (538).
- 29 Vgl. etwa die verschiedenen Verweise auf diese Formel in den Beiträgen zum Thema: »The Bush Administration Preemption Doctrine and the Future of the World Order«, ASIL 2004, a.a.O. (Anm. 16), S. 325–337.
- 30 Vgl. etwa Elisabeth Zoller, The Law Applicable to the Preemption Doctrine, ebd., S. 333–337.
- 31 Vgl. zuletzt Dietrich Murswiek, The American Strategy of Pre-emptive War and International Law, in: Finnish Yearbook of International Law, XIII Bd. 2002, S. 182–199 (189).
- 32 In diesem Sinne Randelzhofer, Kommentar zu Artikel 51, a.a.O. (Anm. 26), Rn. 310.
- 33 Ausführlich dazu Oscar Schachter, International Law in Theory and Practice, Dordrecht u.a., 1991, S. 135ff.
- 34 Ebd.
- 35 Hervorhebung durch den Autor.
- 36 In der älteren Völkerrechtslehre wird auch häufig auf ein Recht auf Existenz bzw. auf ein Selbsterhaltungsrecht verwiesen, das die »Lebensinteressen« des Staates schützen sollte. Vgl. Karl-Josef Partsch, Selbsterhaltungsrecht, a.a.O. (Anm. 13).
- 37 Formuliert in Anlehnung an Georg Nolte, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.1.2003.
- 38 So würde von der amerikanischen Regierung behauptet, Daniel Webster sei ein Vorkämpfer der präventiven Selbstverteidigung gewesen. Siehe Richard N. Gardner, Neither Bush nor the »Jurisprudes«, in: AJIL, 97. Jg., 3/2003, S. 585–590 (586, Anm. 3), der dafür folgenden Nachweis anführt: White House, Office of the Press Secretary, Transcript: National Security Strategy Seeks to Defend Peace, Prosperity: Press Background Briefing by a Senior Administration Official (Sept. 20, 2002), Manuskript. Völlig zu Recht wurde diese Auffassung von Richard N. Gardner als unhaltbar kritisiert (ebd., S. 587).
- 39 Diese Überlegung wirkt natürlich auch in die umgekehrte Richtung, was Sir Robert Jennings in seinem ablehnenden Sondervotum im Nicaragua-Fall prägnant zum Ausdruck gebracht hat:
»Der ursprüngliche, in der Satzung enthaltene Ansatz, wonach die Vereinten Nationen selbst in Übereinstimmung mit Kapitel VII Streitkräfte einsetzen würden, ist nie umgesetzt worden. Damit fehlt ein zentrales Element in der UN-Struktur. Unter diesen Voraussetzungen erscheint es gefährlich, die Voraussetzungen für die zulässigen Formen der Selbstverteidigung allzu rigoros zu definieren. Damit würde ein großer Bereich entstehen, in welchem einerseits der Gewalt nicht mit Gegengewalt begegnet werden kann, andererseits aber auch eine Intervention der Vereinten Nationen unterbleibt.« (Übersetzung durch Verfasser) Vgl. ICJ Reports 1986, S. 533–534.
- 40 Vgl. Die Nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten, September 2002, deutsche Fassung: <http://www.us-botschaft.de/germany-ger/img/assets/9436/nss.pdf>
- 41 In diesem Sinne, mit leicht ironischem Unterton Miriam Sapiro, Iraq: The Shifting Sands of Preemptive Self-Defense, AJIL, 97. Jg., 3/2003, S. 599–607: »The Strategy describes the state of international law correctly, but only insofar as it existed prior to 1945.«
- 42 Dieser Ansatz ist allerdings keineswegs neu. Bereits in Zusammenhang mit der Kuba-Krise hat Myres S. McDougal festgehalten: »[...] under the hard conditions of the contemporary technology of destruction, which makes possible the complete obliteration of states with still incredible speed from still incredible distances, the principle of effectiveness, requiring that agreements be interpreted in accordance with the major purposes and demands projected by the parties, could scarcely be served by requiring states confronted with necessity for defense to assume the posture of »sitting ducks«. Any such interpretation could only make a mockery, both in its acceptability to states and in its potential application, of the Charter's major purpose of minimizing unauthorized coercion and violence across state lines.« Myres S. McDougal, The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Defense, AJIL, 57. Jg., 4/1963, S. 567–604 (601).
- 43 Hervorhebung durch den Autor. Vgl. Antony Anghie, The Bush Administration Preemption Doctrine and the United Nations, ASIL 2004, a.a.O. (Anm. 16), S. 326–329 (326).
- 44 Ebd., S. 327.
- 45 Vgl. in diesem Sinne Richard Falk, What Future for the UN Charter System of War Prevention?, a.a.O. (Anm. 18). Für eine systematische Darstellung der Argumente, die gegen die Zulässigkeit der präventiven Selbstverteidigung sprechen vgl. auch Christine Gray, International Law and the Use of Force, Oxford 2000, S. 111–119 sowie Yoram Dinstein, War, Aggression and Self-Defense, Cambridge 2001, S. 165–169.
- 46 Vgl. u.a. Peter Hilpold, The Continuing Modernity of Article 2(4) of the UN Charter, in: Wolfgang Inghenheff/Roland Stauding/Kurt Ebert (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Palme, Innsbruck 2002, S. 281–295.
- 47 Absatz 207 des Berichts.
- 48 Vgl. Hilpold, Humanitarian Intervention, a.a.O. (Anm. 15), S. 454ff.
- 49 In diesem Sinne Christian Tomuschat, International Law. Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, Recueil des Cours, 281. Jg., 1999, S. 9–438 (206).

»Die UN müssen demokratischer werden«

Interview mit Boutros Boutros-Ghali, dem ehemaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, zu den Beziehungen zwischen den USA und den UN, die Mitwirkung der Zivilgesellschaft, zur Zukunft der UN und der Frage eines Ständigen Sitzes für Deutschland.

Frage: Herr Boutros-Ghali, die militärische Intervention in Irak 2003 war nicht so erfolgreich, wie die amerikanische Regierung gehofft hatte. Ist sie sich nun eher der Notwendigkeit bewusst, die UN bei der Lösung derartiger Konflikte einzubeziehen? Hat dies in Ihren Augen zu einer Annäherung zwischen den USA und den Vereinten Nationen geführt?

Boutros Boutros-Ghali: Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und den Vereinten Nationen stecken in einer tiefen Krise, die mit dem Ende des Kalten Krieges ihren Anfang nahm. Mein Fehler als Generalsekretär war, daß ich diese Krise nicht richtig eingeschätzt habe. Ich hatte die Illusion, daß die UN in der Lage sein würden, in der Zeit nach dem Kalten Krieg eine Führungsrolle zu übernehmen.

Ich hatte die Illusion, daß die Mitgliedstaaten bereit wären, eine Art Fahrplan für den Frieden aufzustellen. Aber das war ein Fehler, da

die Vereinigten Staaten seit dem Ende des Kalten Krieges in Wirklichkeit einen unilateralen Ansatz zur Lösung globaler Probleme bevorzugten und die UN als ein, sagen wir, zweitrangiges Instrument zur Sicherung von Frieden und Entwicklung betrachteten.

Wer ist Ihrer Meinung nach schuld an dieser Krise. Muß man die USA dafür verantwortlich machen oder sehen Sie auch aufseiten der UN als Organisation eine gewisse Verantwortung?

Sicherlich muß die Verantwortung von beiden Seiten übernommen werden. Man muß anerkennen, daß die Vereinigten Staaten – zu Recht – sich als Sieger des Kalten Krieges sehen, und daß sie als einzige Supermacht übriggeblieben sind. Die UN brauchten auch eine Veränderung. Die UN wurden 1945 geschaffen, und es gab keine Anpassung im System seit 1945. Also müssen wir objektiv bleiben, die Verantwortung muß von beiden Seiten übernommen werden.

Nach dem Ende Ihrer Amtszeit sagten Sie, ein starker und unabhängiger Generalsekretär sei der Schlüssel für die Zukunft der UN. Inwiefern kann ein Generalsekretär unabhängig sein?

Ich glaube, ein Generalsekretär kann in zweierlei Hinsicht unabhängig sein. Erstens, wenn er in gewisser Weise einen eigenen Haushalt hat. Das heißt, wenn die Einnahmen nicht nur aus den Beiträgen der

Mitglieder kommen, sondern auch aus anderen Quellen, zum Beispiel aus einer globalen Steuer. Zweitens, wenn ihm stärkere Instrumente zur Friedenssicherung zur Verfügung stehen, insbesondere militärische und geheimdienstliche. Am wichtigsten jedoch ist, daß die Mitgliedstaaten glauben, daß die UN für die Gestaltung der Globalisierung wichtig sind.

Warum sind die UN wichtig?

Wir geben Hunderte von Millionen Dollar für die Einrichtung von Institutionen zur Demokratisierung in den Mitgliedstaaten aus. Aber was ist mit der Demokratisierung auf internationaler Ebene? Was ist mit der Demokratisierung der Globalisierung? Wenn wir nicht die Demokratisierung der Globalisierung fördern, wird die Globalisierung die nationale Demokratie zerstören.

Warum?

Weil die Macht der Staaten abnimmt. Umweltzerstörung, Krankheiten, Finanzen: diese Probleme können nicht auf nationaler Ebene angegangen werden, sondern nur auf internationaler. Wenn nun auf internationaler Ebene ein undemokratisches System installiert ist, haben wir einen Widerspruch: Die globalen Probleme werden in einem undemokratischen Prozeß angegangen, während man auf der nationalen Ebene innerstaatliche Demokratie fordert. Daher besteht die Gefahr, daß die nationale Demokratie durch eine internationale Organisation, die undemokratisch ist, zerstört oder korrumpiert wird.

Sind die UN – als Staatenorganisation – nicht aber ein Beispiel dafür, daß die Nationalstaaten den Kern des internationalen Systems sind und bleiben werden?

Ja und nein. Wir haben heutzutage nichtstaatliche Akteure, die wichtiger als viele Staaten sind. Eine nichtstaatliche Organisation, eine NGO, mit einem Budget von einer halben Milliarde Dollar ist bedeutender als 30 Prozent der kleinen Mitgliedstaaten der UN. Transnationale Konzerne sind mächtiger als die Mehrzahl der Mitgliedstaaten. Mein Ansatz ist daher, die nichtstaatlichen Akteure in die Vereinten Nationen einzubeziehen.

Aber das widerspricht der staatenorientierten Organisationsstruktur der UN.

Nein, nicht unbedingt. Nehmen Sie die Internationale Arbeitsorganisation. Da gibt es zwei nichtstaatliche Akteure: die Arbeitgebervertreter und die Gewerkschaftsvertreter. Ich erfinde also nichts Neues. Ich glaube, daß NGOs, Parlamentarier, die Universitäten, Forschungseinrichtungen, die transnationalen Konzerne – was wir heute die Zivilgesellschaft nennen – mitwirken sollten. Der Staat wird weiterhin der Hauptakteur sein, aber wir stärken die Demokratisierung der internationalen Beziehungen, wenn wir den Staaten eine Anzahl an nichtstaatlichen Akteuren zur Seite stellen.

Als gleichberechtigte Partner?

Gleichberechtigt oder nicht, das ist eine technische Frage. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: wir haben zurzeit rund 10 000 NGOs, die nicht alle repräsentiert sein können. Das heißt, man muß sie aufteilen, entweder nach Zuständigkeiten – Umwelt, Bildung, Menschenrechte – oder nach Regionen – Afrika, Amerika usw. Jede Gruppe muß einen Vertreter wählen. Wie das genau durchgeführt werden kann, ist eine technische Frage. Es wäre schon viel erreicht, wenn grundsätzlich anerkannt würde, daß auch nichtstaatliche Akteure eine wichtige Rolle in den internationalen Beziehungen spielen, aber nicht direkt in die Ausarbeitung der Regeln einbezogen werden, die die Globalisierung von morgen bestimmen.

Aber das würde bedeuten, daß NGOs auch im Sicherheitsrat vertreten sein müßten, oder?

Nicht unbedingt. Warum der Sicherheitsrat? Warum nicht eine zweite Generalversammlung?

Eine zweite Kammer?

Ja, zum Beispiel. Man könnte eine staatliche Generalversammlung haben und daneben eine nichtstaatliche Generalversammlung. Wenn



*Das Gespräch mit Boutros Boutros-Ghali in englischer Sprache fand am 11. Mai 2005 in Hamburg statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.
Foto: Redaktion*

man zurückblickt, gab es bei allen Weltkonferenzen eine Konferenz der Staatenvertreter und eine der NGOs: in Rio 1992, in Wien 1993, in Beijing 1995... In der Regel werden jeweils zwei Weltkonferenzen abgehalten, die sich gegenseitig beeinflussen. Von daher spielen die nichtstaatlichen Akteure bereits eine wichtige Rolle.

Die NGOs sind nicht sehr zufrieden mit dem Cardoso-Bericht.

Zurzeit mögen sie nicht zufrieden sein, aber das wird sich vielleicht ändern. Ich spreche von einer Projektion, von dem, was in der Zukunft gemacht werden müßte, wenn wir wirklich neue Vereinte Nationen, eine echte Reform der UN und nicht bloß eine oberflächliche haben wollen.

Was sind ihre Prognosen im Hinblick auf eine Reform der UN, insbesondere des Sicherheitsrats?

Die Frage ist, werden die Vereinigten Staaten den Bericht* akzeptieren. Und wie Sie wissen, wird für eine Änderung der Charta die Ratifizierung einer Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung plus der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats gebraucht. Das wird zwei Jahre dauern.

Mindestens. Aber denken Sie, daß eine Erweiterung des Sicherheitsrats überhaupt stattfinden wird, und wenn ja, wird sich Modell A oder B durchsetzen?

Sie wissen besser als ich, daß es hier eine Spaltung gibt. Es gibt die Gruppe der Vier – Deutschland, Japan, Brasilien und Indien. Und es gibt eine andere Gruppe um Italien, Pakistan usw. Es gibt also bereits eine Spaltung in dieser Frage. Ich bin für die Erweiterung des Sicherheitsrats. Aber das wirkliche Problem ist, daß nicht über die Einschränkung des Vetos der fünf Ständigen Mitglieder gesprochen wird. Darüber hat man sich schon 1955 gestritten, zum 10. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen. Man kann nicht sagen, wir schaffen das Veto ab, aber man kann es einschränken. Zum Beispiel sollte es nur möglich sein, ein Veto einzulegen, wenn es um Zwangsmaßnahmen geht.

Nehmen Sie den Sicherheitsrat: in meinem Fall haben sich 14 Mitgliedstaaten für meine Wiederwahl ausgesprochen. Und dann gab es ein Veto. Man kann kein Veto bei der Wahl des Generalsekretärs einlegen, bei dessen Posten es sich um einen Verwaltungsposten handelt. Solange es also nicht gewisse Beschränkungen des Vetos gibt, wird es bei der Demokratisierung des Systems keine Fortschritte geben.

*In Ihrem Buch** aus dem Jahr 1999 schrieben Sie, daß sie Japan und Deutschland als Ständige Mitglieder unterstützen. Falls Deutschland einen Ständigen Sitz bekommt, würden Sie darin eine Gefahr für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union sehen?*

Es wird ja nicht Deutschland allein sein, das einen Ständigen Sitz bekommt. Es wird eine Erweiterung geben, und bei dem Projekt geht es darum, den Rat von 15 auf 24 Mitglieder zu erweitern. Neun neue Sitze. Man wird vielleicht Länder wie Indien, Japan und Brasilien haben, und das wird zu einem Ausgleich im UN-System führen und zu einer höheren Repräsentativität des Rates.

Dr. Boutros Boutros-Ghali,
geb. 1922, war von 1992 bis 1996 Generalsekretär der Vereinten Nationen. Von 1949 bis 1977 lehrte er Völkerrecht und internationale Beziehungen an der Universität seiner Heimatstadt Kairo. Als Staatsminister im Ägyptischen Außenministerium war er 1978, kaum ein Jahr im Amt, an den Verhandlungen des Abkommens von Camp David beteiligt. Bevor er Generalsekretär wurde, war er ein halbes Jahr stellvertretender Ägyptischer Ministerpräsident, zuständig für auswärtige Angelegenheiten. Nach seiner Amtszeit als UN-Generalsekretär bekleidete er fünf Jahre lang das Amt des Generalsekretärs der ›Organisation internationale de la Francophonie‹. Boutros-Ghali lebt in Kairo und Paris.

Aber was hat das für Auswirkungen auf die EU? Wir hätten dann Frankreich, Großbritannien und Deutschland im Sicherheitsrat. Andere EU-Staaten, wie Italien und Spanien, stehen dieser Option ablehnend gegenüber. Sehen Sie keine Gefahr, daß es zu einem Auseinanderbrechen der EU kommt?

Nein, ich sehe diese Gefahr nicht.

Aber würde dies nicht dem Ziel, einen gemeinsamen europäischen Ständigen Sitz zu haben, entgegenstehen?

Im Gegenteil. Dies würde die Rolle der Europäischen Union stärken. Die Tatsache, daß die Europäische Union so schwach ist, liegt daran, daß ihre Mitgliedstaaten keine gemeinsame Außenpolitik haben. Das Problem ist nur, ob die beiden EU-Mitglieder, die das Veto haben, es aufgeben werden.

Sie sagen also, daß es für Europa besser wäre, durch einzelne Staaten, durch die ›Großen Drei‹ vertreten zu werden?

Nein, ich sage, es wäre besser für Europa, durch einen Veto-Staat vertreten zu sein, durch ein Europa, ein Veto, das dem Vertreter der Europäischen Union gegeben wird.

Wenn dies also die beste Lösung wäre, dann wäre es doch viel vernünftiger, Deutschland verzichtete auf einen Ständigen Sitz, denn dies würde alles verzögern.

Nein. Ich sehe das nicht so. Man kann einen deutschen Sitz für eine Übergangszeit von, sagen wir, fünf bis zehn Jahre haben. Das wird nichts am langfristigen Ziel eines europäischen Sitzes ändern. Im Gegenteil: es könnte sogar helfen, denn dann müßten drei Staaten zugunsten der Europäischen Union auf ihren Sitz verzichten.

Würden sie?

Wenn sie wollen, daß die EU in der Lage sein soll, eine wichtige Rolle gegenüber Superstaaten wie China oder Indien zu spielen, dann ist es unerlässlich für Europa, mit einer Stimme zu sprechen.

Könnte das dann am Ende der Test dafür sein, wie sehr Deutschland, Großbritannien und Frankreich wirklich eine gemeinsame Außenpolitik wollen?

Ja, genau. Das ist eins der Kriterien.

Wie hoch sehen Sie die Chancen, daß Deutschland den Sitz bekommt?

Ich weiß es nicht, weil es nicht von Deutschland abhängt. Es hängt von der Änderung der Zusammensetzung des gesamten Sicherheitsrats ab. Es hängt von der gesamten Reform der Vereinten Nationen ab. In den Jahren 1992/93 wäre es einfacher gewesen, zu einer Lösung zu kommen. Aber zu jener Zeit, wollte Deutschland den Sitz nicht.

Warum wollte Deutschland nicht?

Weil es damals andere Probleme hatte, die wichtiger waren, nämlich die Wiedervereinigung und die Annäherung zwischen Ost- und Westdeutschland.

Aber wäre es damals einfacher gewesen, den Sitz zu bekommen als heute?

Die Stimmung war damals eine andere. Eine kleine Veränderung im Sicherheitsrat wäre einfacher durchzusetzen gewesen. Es wäre einfach gewesen zu sagen, laßt uns zwei neue Mitglieder aufnehmen, eines aus Asien, eines aus Europa – Japan und Deutschland. 1992/1993 wäre es vielleicht möglich gewesen.

Auf dem ›Millennium+5-Gipfel‹ im September ist ein großes Thema die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele, der MDGs, bis zum Jahr 2015. Ist dieses Ziel erreichbar? Sind die MDGs eine Weiterführung ihrer ›Agenda für Entwicklung‹?

Wichtig ist, einen optimistischen Ansatz zu vertreten. Ob nun bei Menschenrechten oder bei Demokratieförderung: es ist ein kontinuierlicher Prozeß. Wenn man sich das Ziel setzt, dies oder jenes zu erreichen, dann wird damit ein Impuls gegeben, der Fortschritt ermöglicht und fördert. Wenn wir zum Beispiel an NEPAD denken, den Partnerschaftsplan für Entwicklung in Afrika, dann schärft man damit das allgemeine Bewußtsein für die Probleme Afrikas, auch wenn das nicht bedeutet, daß NEPAD die Probleme wirklich lösen wird.

Man braucht also kurze, prägnante Slogans, um die Menschen zu erreichen. Wir in der Politik machen das gleiche wie die Zeitungen mit ihren Schlagzeilen. Wir sagen, ›ihr müßt bis 2010 Fortschritte bei der Reduzierung der Armut erreichen‹. Wir wissen dabei genau, daß die Aussichten, diese Ziele zu erreichen, äußerst begrenzt sind, aber trotzdem müssen wir es tun.

Glauben Sie, daß es auf dem Reform-Gipfel zu einem ›Grand Bargain‹ zwischen Nord und Süd kommen wird. Mehr Entwicklungshilfe im Gegenzug zu mehr Unterstützung für den Antiterrorkampf?

Ich finde, da wurde in letzter Zeit viel übertrieben. Es hat schon früher Terrorismus gegeben, in Deutschland, in Italien, in Uruguay. Terrorismus ist kein neues Phänomen. Jetzt machen sie viel Aufhebens darum. Ich glaube auch, daß Terrorismus eine Gefahr ist, aber es gibt viele andere Gefahren in dieser Welt. Anti-Personen-Minen zum Beispiel, die noch immer nicht von allen Staaten geächtet werden, oder die Gefahr der Massenvernichtungswaffen oder Aids.

Einerseits gibt es Gefahren, die für die Entwicklungsländer wichtiger sind, andererseits Gefahren, die für die USA wichtiger sind. Aber vielleicht liegt genau darin die Chance für die Reform, daß in dem Vorschlag von Kofi Annan für alle etwas dabei ist. Er will, daß seine Vorschläge als Paket verabschiedet werden und nicht einzeln.

Meine Erfahrung ist, daß Reformen viel Vorlauf brauchen. Man kann eine Reform nicht in ein paar Wochen oder Monaten auf den Weg bringen. Dies ist meine Erfahrung. Lassen Sie uns hoffen, daß etwas erreicht werden kann. Aber, um noch einmal darauf zurückzukommen, was ich am Anfang gesagt habe, für eine wirkliche Reform des UN-Systems brauchen wir die Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren. Wir müssen sie mit in die Verantwortung nehmen, nicht nur bei der Erarbeitung neuer Verträge und Regime, sondern auch bei ihrer Umsetzung. Bislang waren die transnationalen Konzerne und die NGOs nicht in die Prozesse einbezogen und haben alles kritisiert. Wir sollten sie in den Prozeß einbeziehen. Das wäre eine wirkliche Reform, die natürlich frühestens in den nächsten fünf oder zehn Jahren umgesetzt werden kann.

Um das zu erreichen müssen sie doch davon überzeugt sein, daß es sich lohnt, in die UN einbezogen zu sein.

Wenn sie verfolgt haben, was beim Weltsozialforum in Porto Alegre passiert ist, dann ist das für mich der Beweis für das Entstehen einer Art neuen Bewegung. Die Zivilgesellschaft ist interessiert daran, internationale Probleme zu lösen. Wir sehen hier also den Anfang eines Wandels, auch wenn es ein paar Jahre dauern wird, bis er Wirkung zeigen wird.

Als Generalsekretär haben sie oft von den sogenannten ›orphan conflicts‹ gesprochen, den vergessenen Konflikten. Welches sind die vergessenen Konflikte, die vielleicht morgen im Blickpunkt der Weltöffentlichkeit stehen werden?

Warum über die zukünftigen Konflikte reden und nicht über die gegenwärtigen? Was ist mit Somalia? In den Jahren 1991 bis 1993 hatte man die Schlagzeilen in den Zeitungen über General Aidid und Mogadischu. Und heute? Keine Zeile. Immer noch werden dort jeden Tag Leute umgebracht. Mogadischu ist geteilt. Wenn man vom Flughafen in das Zentrum will, muß man zweimal die Autos wechseln. Ein Staat ist verschwunden. Es gibt keine Regierung mehr, und keiner spricht von Somalia, obwohl sich seit 1990, das ist jetzt 15 Jahre her, nichts geändert hat. Was ist mit Darfur, mit Kongo?

Die UN ist doch dort.

Was ist mit der Tatsache, daß wir bis heute nicht wissen, wer die Maschine mit den beiden Hutu-Chefs in die Luft gejagt hat. Es gibt einen Bericht der UN, es gibt einen Bericht des französischen Senats, einen Bericht aus Belgien und einen der Organisation für Afrikanische Einheit. Keiner erwähnt, wer das Flugzeug gesprengt hat.

Aber das ist Rwanda, ein Konflikt aus der Vergangenheit.

Aber es ist ein Konflikt, der unserer Aufmerksamkeit verdient. Warum haben Sie sich für Jugoslawien interessiert und nicht für das, was in Afrika passierte?

Aber was ist nun mit Sudan? Dies scheint doch eine ernste Krise zu sein, um die wir uns jetzt kümmern sollten.

Und wie kommt es, daß niemand etwas tut?

Wie kommt es, daß die Vereinten Nationen nichts tun?

Nun, das ist die Krise der Vereinten Nationen. Da sind wir uns einig. Die UN durchlaufen eine Krise.

Was muß getan werden? Werden die Vereinten Nationen irrelevant werden? Ist das die Folge dieser Krise?

Nein, ich glaube, daß wir früher oder später starke Vereinte Nationen brauchen. Vielleicht werden wir neue Vereinte Nationen haben, in 20, 30 oder 40 Jahren.

Wenn es aber nicht eintrifft, werden die UN verschwinden?

Sie werden vielleicht bestehen bleiben, aber als eine schwache Organisation. Wer spricht zum Beispiel über die Organisation Amerikanischer Staaten? Wir hatten gerade die Wahl des neuen Generalsekretärs und niemand hat sich dafür interessiert. Und dies ist die älteste internationale Organisation, gegründet Ende des 19. Jahrhunderts. Keiner redet über sie.

Aber dann ist doch die entscheidende Frage, wie man es schaffen kann, die Menschen davon zu überzeugen, daß sie die UN brauchen, eine reformierte UN?

Man muß die Leute mit simplen Argumenten überzeugen. Etwa indem man sagt: Dein lokales Problem wird wegen der Globalisierung morgen nicht mehr auf lokaler Ebene zu lösen sein, sondern nur auf internationaler. Das heißt konkret, daß zum Beispiel eine Veränderung des Hamburger Hafens nicht mehr möglich sein wird ohne die Zustimmung dieser oder jener internationalen Organisation. Das kann durchaus passieren in den nächsten 50 Jahren.

Das heißt, wird brauchen mehr demokratische Staaten mit einer starken Zivilgesellschaft, die ihren Regierungen sagen, wie sie in den UN entscheiden sollen?

Für mich ist es wichtig, daß alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise partizipieren können, auch wenn sie kein demokratisches System haben. Die Frage nach Demokratie ist eine neue Frage, sie kam erst nach dem Ende des Kalten Krieges auf. In der Charta taucht das Wort Demokratie keinmal auf. Und dann gibt es da noch Artikel 2, Absatz 7, der besagt, daß die UN sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedsstaats einmischen dürfen. Bis vor kurzem waren noch die Hälfte der UN-Mitgliedstaaten keine Demokratien. Ich bin für Demokratie. Aber ich glaube, man muß ebenso viel Aufmerksamkeit auf die globale Demokratie, auf die Demokratisierung der internationalen Beziehungen lenken, wie auf die Demokratie in den Mitgliedstaaten. Jedenfalls sollte nicht das Argument vorgebracht werden, wir können erst über globale Demokratie sprechen, wenn alle Mitgliedstaaten demokratisch sind.

Aber im Fall Darfur sind es die wenig demokratischen Staaten China und Rußland, die eine Intervention oder Sanktionen verhindern.

Ich sage nicht, daß es in der Verantwortung von A, B oder C liegt. Das Ergebnis ist, daß die UN nicht in der Lage sind, das Problem zu lösen.

Aber es sind doch die Mitgliedstaaten, die nicht ...

Das stimmt, aber es gibt immer noch die Organisation.

Das ist das Dilemma. Die Mitgliedstaaten wollen es nicht, und die UN müssen als Sündenbock herhalten.

Sie waren sehr oft Sündenbock, das stimmt. Vielleicht ist das eine der Rollen der Vereinten Nationen, Sündenbock zu sein. Wenn ein Mitgliedstaat beschließt, nicht zu handeln, sagt er: Wir geben den UN ein Mandat. Und er weiß genau, daß die UN die Aufgabe nicht erfüllen können. Sie haben nicht die finanziellen Ressourcen, nicht die Infrastruktur, um diese Art Aufgaben zu erfüllen.

Ist das eine wichtige, eine notwendige Rolle, die die Vereinten Nationen übernehmen müssen?

Das sage ich nicht. Aber wenn zum Beispiel ein Land verbal angegriffen wird, wird das Land reagieren. Wenn man die UN attackiert, kann sie nicht reagieren. Sie werden nur sagen, das liegt nicht in unserer Verantwortung, sondern in der der Mitgliedstaaten.

Haben die UN ein PR-Problem?

Nicht die UN haben ein Problem, sondern die Mitgliedstaaten, was darin liegt, daß sie sich nicht wirklich für internationale Beziehungen interessieren. Das ist ein echtes Problem. Ich kann verstehen, daß ein Politiker, der an seiner Wiederwahl interessiert ist, sich um Innenpolitik kümmern muß. Die meisten Staaten – von wenigen Ausnahmen abgesehen – sind nicht an internationalen Fragen interessiert.

Aber sie müssen doch die Probleme auf der internationalen Ebene lösen. Es gibt keine andere Möglichkeit.

Die einzige Möglichkeit ist, den Staaten klar zu machen: kümmert euch um Managua, um Honduras. Wenn ihr euch um internationale Belange kümmert, seid ihr in der Lage, in der Globalisierung eine Rolle zu spielen. Wenn nicht, werdet ihr durch eure Passivität die Gestaltung der Globalisierung einer Supermacht überlassen oder einer Gruppe transnationaler Konzerne.

Sehen Sie die Tendenz, daß verstärkt auf bi- oder trilaterale Beziehungen übergegangen wird, daß in Koalitionen der Willigen globale Politik betrieben wird, anstatt die UN zu nutzen,?

Mit Koalitionen der Willigen kann man die Globalisierung nicht gestalten. Globalisierung ist eben global, also brauchen wir auch einen globalen Ansatz. Mit anderen Worten: die UN oder das Konzept der internationalen Organisation wird durch die Globalisierung gerettet.

Wie werden sich die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und den Vereinten Nationen entwickeln?

Bis auf weiteres nicht sehr gut.

Glauben Sie, daß die UN für die USA ein Instrument zur Konfliktlösung bleiben werden?

Ich pflege meine Vorträge immer mit einer Prise Optimismus zu beenden und verweise darauf, daß Woodrow Wilson den Völkerbund gegründet hat. Und Präsident Roosevelt schuf die Vereinten Nationen. Es gibt also keinen Grund, warum nicht in den nächsten vier, acht, zwölf oder sechzehn Jahren nicht einmal wieder ein amerikanischer Präsident kommen wird, der an den multilateralen Ansatz glaubt, der an neue Vereinte Nationen glaubt und dazu beiträgt, neue UN zu schaffen, die in der Lage sein werden, die Probleme der internationalen Gemeinschaft zu lösen. Ein optimistischer Ansatz. □

* Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan, In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005.

** Boutros Boutros-Ghali, Unvanquished. A U.S. – U.N. Saga, New York 1999; auf Deutsch: Hinter den Kulissen der Weltpolitik. Die UNO – wird eine Hoffnung verspielt? Bilanz meiner Amtszeit als Generalsekretär der Vereinten Nationen, Hamburg 2000.